

La Pologne, d'autres pays d'Europe centrale et l'Union européenne. Une période d'adaptation et de transition

Poland and the Other Countries of Middle-East Europe in the Period of Transition and Adaptation to the European Union

Zdzislaw W. Puślecki

Volume 26, numéro 3, 1995

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/703490ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/703490ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Institut québécois des hautes études internationales

ISSN

0014-2123 (imprimé)

1703-7891 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Puślecki, Z. W. (1995). La Pologne, d'autres pays d'Europe centrale et l'Union européenne. Une période d'adaptation et de transition. *Études internationales*, 26(3), 527–542. <https://doi.org/10.7202/703490ar>

Résumé de l'article

In the early nineties, parallel to the increasing integration processes of the European Union, realized through the formation of a uniform common internal market and the conclusion of the treaty of Maastricht of the formation of the European Union, systemic reforms were also taking place in Poland and the other countries of Middle-East Europe. Their substance was transformation of the economies - which up to the present were guided centrally - into market economies. At the same time Poland and the other countries of Middle-East Europe made efforts to come into closer economic cooperation with European Union. An important role in speeding up the economic growth of Poland and the other countries of Middle-East Europe, besides internal financial means, play such sources as external financing, in the form of profitable credits, and also the opening of ready markets.

La Pologne, d'autres pays d'Europe centrale et l'Union européenne : une période d'adaptation et de transition

Zdzisław W. PUŚLECKI*

ABSTRACT — *Poland and the Other Countries of Middle-East Europe in the Period of Transition and Adaptation to the European Union*

In the early nineties, parallel to the increasing integration processes of the European Union, realized through the formation of a uniform common internal market and the conclusion of the treaty of Maastricht of the formation of the European Union, systemic reforms were also taking place in Poland and the other countries of Middle-East Europe. Their substance was transformation of the economies – which up to the present were guided centrally – into market economies. At the same time Poland and the other countries of Middle-East Europe made efforts to come into closer economic cooperation with European Union. An important role in speeding up the economic growth of Poland and the other countries of Middle-East Europe, besides internal financial means, play such sources as external financing, in the form of profitable credits, and also the opening of ready markets.

I – Vers une intégration des pays d'Europe centrale à l'Union européenne

Au début des années 1990, parallèlement aux processus d'intégration de l'Union européenne, qui se sont réalisés par la création d'un marché commun intérieur, des réformes économiques avaient lieu dans les pays d'Europe centrale. Elles consistaient à transformer des économies jusque-là centralisées en économies de marché. À la même époque, après la désintégration du Conseil pour l'aide économique mutuelle, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie s'efforçaient de coopérer plus étroitement avec l'Union européenne. Le premier geste de rapprochement envers l'Union a abouti à la conclusion d'accords de coopération économique et d'échanges commerciaux, et aussi d'accords d'association leur permettant d'avoir un meilleur accès au marché de l'Union. Ces accords prenaient en considération les questions d'aide financière, de migration de la main-d'œuvre, d'adaptations de lois valides dans l'Union européenne. De plus, la création de deux fonds, l'un pour l'agriculture et l'autre pour les régions était aussi prévue.

* Professeur à l'Institut des sciences politiques et de journalisme de l'Université Adam Mickiewicz, Poznań, Pologne.

Après de longues négociations, le 22 novembre 1991 à Bruxelles, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie se sont entendues sur des accords pour s'associer à la CE et qu'ils ont conclus le 16 décembre de la même année. Les pourparlers ont été difficiles parce qu'il fallait déterminer si la Communauté européenne ouvrirait son marché au charbon, à l'acier, aux textiles et aux denrées alimentaires venant de ces pays. Considérés comme «sensibles» par l'Union européenne, ces produits bénéficiaient d'une protection douanière spéciale, qui consiste surtout à appliquer des mesures non tarifaires. Simultanément, ils revêtaient un grand intérêt pour les pays d'Europe centrale, puisqu'ils les aidaient à comprendre les tendances dans les exportations. Les pourparlers ont eu pour conséquence qu'après l'entrée en vigueur du volet commercial de l'accord d'association (à partir du 1^{er} mars 1992), ces produits ont pénétré encore plus le marché de la Communauté européenne.

Après la conclusion des accords d'association entre la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la CE, un problème crucial est apparu, celui de la compétitivité des produits provenant d'Europe centrale. En effet, l'association de ces pays à la CE aboutissait à l'abolition bilatérale des barrières commerciales empêchant l'accès mutuel au marché, une mesure essentielle pour constituer un marché intérieur unique. En règle générale, les accords ayant été conclus, la formation d'un marché intérieur unique pour la Communauté n'empêche pas les biens provenant d'Europe centrale d'avoir accès au marché de la CE. Toutefois, certaines restrictions peuvent passer outre les accords de l'association.

La Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie ont pour objectif ultime de devenir membres à part entière de l'Union européenne. L'acceptation de l'«acquis communautaire» de l'Union européenne implique un système économique dont les membres sont sur un pied d'égalité. Les pays d'Europe centrale ont donc redit plusieurs fois que dès que leur économie restructurée fonctionnerait, ils avaient l'intention bien arrêtée d'adhérer à l'UE.

Dans cette phase de transition, les pays d'Europe centrale doivent régler certains problèmes. D'abord, c'est l'Europe de l'Est qui a un urgent besoin de nouveaux débouchés pour ses marchandises, et aussi de capitaux, de l'intérieur comme de l'extérieur, pour privatiser son économie. À cause de la crise économique dans les pays nés après l'effondrement de l'URSS, jusque-là le principal partenaire commercial de l'Europe de l'Est, la restructuration économique en fonction de celle de l'Europe de l'Ouest s'est imposée plus vite que prévu. De par leur association à l'Union européenne, on se demande si ces pays pourront multiplier leurs débouchés et obtenir les capitaux suffisants.

Pour que les accords d'association réussissent, les pays d'Europe centrale doivent profiter de l'accès élargi au marché qui prévaut actuellement. Mais leur outillage de production ne s'y prête pas, car ces pays sont de grands producteurs de vêtements, de textiles, de cuirs, de céramiques, de produits agricoles et métallurgiques. Toutefois, une partie de ces marchandises est très protégée contre la concurrence. Voilà pourquoi les accords avec la CE sur

l'accès de ces marchandises vers le marché intérieur unique avaient tant d'importance. Pour réaliser l'intégration économique avec la Communauté, la question des exportations de produits agricoles est-européens était capitale. Avant la création du marché commun agricole, la Hongrie, la Bulgarie et la Pologne écoulaient traditionnellement leurs produits agricoles dans les pays de la Communauté. Mais beaucoup de pays, qui prônent avec persistance une économie de marché en Europe de l'Est, sont moins enclins à libéraliser leur propre marché. C'est le cas de tous les pays méditerranéens de l'Union européenne, y compris la France. À noter aussi que la suppression des barrières douanières prendra environ dix ans pour les textiles, le vêtement, le fer et l'acier venant des pays d'Europe de l'Est. En outre, l'Union européenne doit absolument comprendre l'importance d'ouvrir son marché au plus tôt aux pays d'Europe de l'Est.

Il faut que la Communauté européenne ouvre sans tarder son marché aux pays de l'Est et qu'elle leur accorde une aide financière plus soutenue. Par exemple, même si la Pologne a réalisé la moitié de son commerce extérieur avec la CE, sa participation au commerce extérieur de la Communauté représentait à peine 1,1 % pour 1990. Plus la Pologne aura besoin d'argent de l'étranger, moins elle obtiendra de concessions pour faire du commerce et plus le déficit de la balance des paiements s'accroîtra.

L'ouverture graduelle du marché de la Communauté européenne résultant de la conclusion des accords avec les pays d'Europe centrale contribuera à une croissance plus forte du commerce extérieur dans les deux sens. Elle aura un effet positif sur la production, les investissements et l'emploi. En Europe centrale, les futurs changements structurels permettront à ces pays d'adapter leur économie au marché de la Communauté européenne.

Un des résultats bénéfiques de l'intégration des pays européens (y compris ceux d'Europe centrale) pourrait être l'élargissement de la Communauté européenne par l'adhésion des pays membres de l'Association européenne de libre-échange qui sont capables de réaliser cette intégration, et qui par ailleurs sont disposés à aider les pays de l'Europe de l'Est. Ceci accroîtrait pour la Communauté sa capacité d'aider l'Europe de l'Est en voie de réformer son économie. De plus, l'AELE prête à adhérer à la Communauté européenne pourra créer une conjoncture pour que l'Europe concentre ses efforts sur la Communauté. Ainsi, il ne sera plus nécessaire que les pays de l'Est veuillent se joindre à l'AELE mais plutôt qu'ils œuvrent directement pour devenir membres de la Communauté.

II – Changements dans les règlements antidumping de la Communauté européenne en rapport avec les pays d'Europe centrale

Avec la mise à exécution (depuis janvier 1993) des dispositions sur la formation d'un marché intérieur unique et avec la réalisation (depuis le 1^{er} mars 1992) des accords d'association intérimaires entre la Pologne, la

Hongrie, la Tchécoslovaquie (depuis le 1^{er} janvier 1993 la République tchèque et la Slovaquie) et les Communautés européennes, il devenait évident encore une fois qu'il fallait appliquer avec plus de zèle les règlements antidumping sur les marchandises d'Europe centrale exportées vers la CE. Dès le début, on a noté que ces règlements ont été appliqués avec plus ou moins de sévérité.

Au début des années 1990, la propension de la Communauté à introduire des règlements antidumping revêtait un caractère légèrement différent pour les pays d'Europe centrale. Dans le marché intérieur de la CE, tous les obstacles existants qui limitaient la libre circulation de marchandises, de services, de capitaux et de main-d'œuvre, étaient supprimés. Cependant, l'accord d'association obligeait la Communauté à créer en vertu de l'article XXIV du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) une zone de libre-échange¹. Selon cet article, les pays qui concluent l'accord d'association – qui touche aussi l'échange de biens et de services dans leur ensemble – créent de ce fait une zone de libre-échange et ils sont alors obligés de supprimer les tarifs douaniers ainsi que toute mesure susceptible de restreindre les échanges commerciaux². Au sens du GATT, la zone de libre-échange est créée en vertu de règles de concurrence semblables. Les prix devraient être fixés selon le mécanisme du marché, c'est-à-dire refléter l'offre et la demande, et les subsides qui les faussent devraient être supprimés. Mais en Europe centrale les économies centralisées en transition, où l'économie de marché n'est pas implantée complètement, doivent continuer à subventionner un certain nombre de produits. Toutefois, les pays de la Communauté européenne ont annoncé au début des années 1990 qu'ils approuvaient l'instauration des règlements antidumping qui visaient les produits sidérurgiques.

Le 27 février 1992, le Conseil des Communautés européennes prit la décision de rayer la Pologne, la Tchécoslovaquie et la Hongrie de la liste des pays à commerce d'États comme il est indiqué en Annexe I du règlement du Conseil n° 3429/83 et dans l'Annexe du règlement n° 1765/82. Cette décision, publiée dans le *Journal officiel* du 29 février 1992 (OJ L 56/92) règlement n° 51/92 est entrée en vigueur en même temps que l'accord d'association intérimaire desdits pays avec les Communautés européennes (1^{er} mars 1992). Le Conseil a établi ce règlement pour soumettre un programme de réformes économiques sur une grande échelle afin de rendre plus facile pour ces pays la transition à l'économie de marché. À l'heure actuelle, les exportateurs de la Pologne, de la Hongrie, de la Slovaquie et de la République tchèque, qui ne veulent pas être accusés de faire du dumping, devraient vendre leur marchandise aux pays de la Communauté à des prix qui ne sont pas inférieurs à ceux du marché intérieur de leur pays, puisque le coût à l'exportation est pris en considération.

1. H.-D. KUSCHEL, «Die Euroabkommen der EG mit Polen, Ungarn und der CSFR», *Wirtschaftsdienst*, 1992, n° 2, p. 94.

2. *Ibid.*, p. 94.

Dans le cas de la Pologne, les parties concernées devraient tenir compte de certains règlements concernant les mécanismes antidumping (articles 20 et 34) décrits dans l'accord d'association avec l'UE. Selon ces deux règlements, si une partie découvre que l'autre fait du dumping, elle devrait entamer aussitôt des investigations antidumping, s'adresser aux autorités compétentes, puis informer le Conseil de l'Association. Si le problème n'est pas réglé dans les 30 jours après avoir été soumis au Conseil, la partie lésée pourra appliquer les mesures appropriées conformément aux lois et au code antidumping du pays.

La modification des règlements antidumping des Communautés européennes pour la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, faite en même temps que l'entrée en vigueur des accords d'association intérimaires de ces pays avec les Communautés, a empiré des conditions déjà peu favorables à leur compétitivité sur le marché des Communautés européennes. À la lumière des règlements antidumping permanents, il est prématuré de traiter la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie comme si elles étaient des économies de marché. Ces pays encore en transition ont aussi beaucoup de difficulté à s'adapter, ce qui a fait dire à certains auteurs qu'ils traversent une «crise d'adaptation³» : témoin une nette diminution de la production industrielle, d'importants déficits au chapitre de la balance des paiements et un taux d'inflation élevé.

Il est difficile de prédire si la situation économique en Europe centrale se redressera rapidement. En Pologne où le salaire réel a chuté de façon notable, la reconstruction de l'économie est très lente à cause notamment du manque d'infrastructures pour les entreprises privées. Commencer une nouvelle entreprise dans ce pays est encore très compliqué : les formalités administratives pour être autorisé à exercer une activité économique et pour obtenir des licences de fabrication prennent beaucoup de temps ; les taux d'intérêts des prêts (qui en pratique réduisent le niveau des emprunts) sont trop élevés ; les postes de travail sont rares tout comme les sites industriels et il n'est pas facile d'attirer ceux qui investissent dans des fonds communs de placement. En fait, le gouvernement polonais n'avait guère le choix avant d'appliquer le plan Balcerowicz-Sachs et a, comme on sait, engendré la «catastrophe» économique, mais d'autres pays d'Europe de l'Est auraient pu éviter de suivre ce modèle. Malheureusement, il était trop tard pour enrayer cette tendance⁴. Avant que la diminution spectaculaire des salaires réels ne soit déclenchée, le gouvernement polonais aurait dû essayer de faciliter l'implantation de nouvelles entreprises, et d'utiliser à meilleur escient une main-d'œuvre payée à des salaires concurrentiels⁵.

3. K. WERNER, «Der Aussenhandel der neuen deutschen Bundesländer mit Osteuropa», *Wirtschaftsdienst*, 1992, n° 4, p. 212.

4. Voir J. VANOUS, «Prospects for Economic Reform in Eastern Europe», dans *Proceeding of the World Bank, Annual Conference on Development, Economist, Supplement to The World Bank Economic Review and The Bank Research Observer*, 1991, p. 73.

5. *Ibid.*, p. 73.

La diminution des salaires réels réduit de façon significative le pouvoir d'achat des Polonais et retarde la formation d'une composante essentielle à l'économie de marché: le marché intérieur. L'importance de ce marché devient manifeste surtout pour les produits alimentaires mais pas seulement à cette étape. Donc, en surmontant les obstacles au développement de la Pologne, liés à sa transition vers une économie de marché, le commerce extérieur peut avoir un rôle significatif.

Les décisions de la Commission des Communautés européennes au sujet de l'importation d'acier d'Europe de l'Est ont créé un certain malaise dans les pays d'Europe centrale, surtout en République tchèque. On a fait remarquer que de telles restrictions pourraient compliquer la restructuration de la métallurgie tchèque. En vertu des accords d'association, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie ont obtenu des indemnités considérables pour avoir accès au marché de la Communauté. Dans le cas de la Pologne, après l'entrée en vigueur du volet commercial de l'accord d'association (depuis le 1^{er} mars 1992), les quotas d'exportation pour l'acier fini polonais ont été annulés. De plus, les droits de douane sur l'importation devaient être réduits graduellement – d'abord par 20 %, ensuite, par 40, 60, puis 80 %, pour être supprimés dans le courant de la sixième année après l'entrée en vigueur de l'accord. Mais avec l'application du volet commercial de l'accord, les règlements antidumping ont été modifiés, ces règlements qui, dans une situation cruciale pour l'industrie sidérurgique de la Communauté, pourraient être appliqués aux pays d'Europe centrale.

Les accords d'association conclus entre la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie et la Communauté européenne, habilent les parties à invoquer les clauses de sauvegarde dont la mise à exécution est énoncée en termes précis dans l'article XIX du GATT. Ces clauses peuvent être appliquées dans certains cas. Au sein de la Communauté européenne, la récession et les prix trop bas de l'acier au tout début de 1992 étaient justement un «cas spécial».

La possibilité d'appliquer l'article VI du GATT de la CE, autrement dit le code antidumping ou l'article XIX du GATT sur les clauses de sauvegarde⁶ à l'importation d'acier provenant d'Europe centrale incite ces pays à conclure avec la Communauté des accords de restrictions volontaires d'exportations (VER). Ainsi, la Communauté européenne peut-elle, conformément au GATT, protéger ses intérêts économiques même lorsqu'il s'agit de donner des préférences commerciales découlant des accords d'association. En effet, les restrictions volontaires d'exportation (VER) constituent pour la CE un moyen puissant et très efficace de se protéger en imposant des obstacles non tarifaires⁷. Et leur utilisation dans le protectionnisme commercial moderne s'accroît.

6. Pour en savoir plus sur les clauses de sauvegarde, voir l'article de Ph. NICOLAIDES, «Safeguards and the problem of VERs», *Intereconomics*, janvier/février 1990, n° 1, pp. 18-24.

7. Pour d'autres informations, voir Z. PUŚLECKI, «Les tendances contemporaines du protectionnisme non tarifaire», *Polish Western Affairs/La Pologne et les affaires occidentales*, Poznań, 1984, n° 1, pp. 48-50.

L'article VI du GATT, permettant d'introduire un mécanisme antidumping, et l'article XIX du GATT obligeant à restreindre volontairement les exportations (VER), contribuent à légaliser les barrières douanières dans le commerce international. Les pays qui ont formé une sorte d'union douanière invoquent le plus volontiers ces articles du GATT. Les pays de la Communauté européenne, ceux responsables de l'union douanière, qui abolissent les douanes et autres barrières à l'intérieur de leurs propres frontières, empêchent surtout les pays du tiers monde (incluant l'Europe centrale) d'avoir accès à leur marché. La possibilité pour les pays de la CE d'appliquer, en vertu de l'article VI du GATT, des mesures protectionnistes contre les pays d'Europe centrale, a augmenté nettement après la conclusion des accords d'association. Par l'abolition des douanes et d'autres mesures restrictives, le protectionnisme commercial, en conformité avec le GATT, peut se maintenir.

Étant donné que les articles VI et XIX peuvent nuire au commerce international, ils devraient être modifiés le plus tôt possible, sinon le GATT n'aura pas les effets escomptés sur le développement futur du commerce international. Dans le contexte moderne du développement, il est extrêmement important de jeter les bases du commerce international multilatéral.

Les règles du GATT représentent à peine la moitié des moyens nécessaires pour arriver à implanter le multilatéralisme⁸. Et il est très difficile d'appliquer les règles du GATT. On peut même avoir l'impression que les accords régionaux ont plus d'importance que le GATT⁹. Toutefois, le GATT a encore eu une influence décisive dans la préparation d'accords régionaux qui présentent notamment l'avantage de créer des conditions propices à l'application de la «clause de la nation la plus favorisée» (CNPF). De plus, la libéralisation des emplois des services pourrait se faire beaucoup plus vite.

Les accords régionaux peuvent être une chance pour les pays d'Europe centrale. Puisque leur force commerciale grandira sur le plan international, il leur sera plus facile de devenir les véritables concurrents des pays de la Communauté européenne. Il y a aussi un problème essentiel en suspens : celui de transformer des accords régionaux, ou des blocs commerciaux en un outil servant à créer un commerce international multilatéral.

III – La Communauté européenne après le traité de Maastricht et les pays d'Europe centrale

Pour l'intégration de l'Europe de l'Ouest, le traité de Maastricht (pour la formation de l'Union européenne) est très important. Signé le 7 février 1992 par les représentants des États membres de la Communauté, il a finalement été négocié dans le cadre de l'Acte unique européen. Ce traité visait à mettre fin à

8. Voir J. de MELO, A. PANAGARIYA, «Regionalism in Trade Is Back and Here to Stay», World Bank Policy Research, *Bulletin*, mai-juillet 1992, n° 3, vol. 3, pp. 2-7.

9. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) conclu en 1992 (entre le Canada, les États-Unis et le Mexique), est un regroupement régional exemplaire prouvant qu'on peut obtenir des avantages économiques supérieurs comparativement à ceux de l'Uruguay Round du GATT.

la division de l'Europe de l'après-guerre. Au début des années 1990, il résultait aussi de la nouvelle situation politique de l'Europe puisque la construction d'une Europe nouvelle, plus rapide que prévu faisait suite à l'unification allemande¹⁰ et aux changements démocratiques survenus dans les pays d'Europe centrale. Dans le préambule du traité, on insiste sur la nécessité «d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future», ceci exigeant la création d'un pôle économiquement et politiquement assez fort pour accueillir en son sein de futurs États, mais aussi à court terme, pour répondre aux espoirs des ex-pays communistes¹¹. On croit que la Communauté européenne, soucieuse d'asseoir les nouveaux régimes démocratiques et de les aider à réussir leur transition économique, compte tenu des tensions inhérentes à ces changements, devrait former une Europe assez forte pour donner des réponses satisfaisantes sur le plan économique, et sécurisantes sur le plan politique¹².

Le traité de la formation de l'Union européenne, après avoir été ratifié par tous les États membres de la Communauté est entré en vigueur le 11 novembre 1993. Ceci indiquait que les Douze continueraient, malgré des circonstances difficiles, à construire (jusqu'à la fin de 1999) une Europe dotée d'une monnaie unique, d'une politique unique et de sécurité communes. Il se profilait aussi l'ébauche d'une banque européenne, vraisemblablement l'«Institut monétaire européen», ayant son siège à Francfort-sur-le-Main. C'est ce qu'exigeait la République fédérale d'Allemagne, requête à laquelle s'opposèrent la Hollande et la Grande-Bretagne.

Après l'entrée en vigueur du marché intérieur unique et du traité de Maastricht, la Communauté européenne devait se consolider et se sortir des difficultés économiques. Les trois causes expliquant la crise de la Communauté européenne sont :

1. les problèmes internes de la Communauté causés par le désaccord entre les États membres ;
2. l'élargissement de la Communauté européenne, et
3. l'effondrement du communisme, l'unification de l'Allemagne et l'adaptation des pays de l'Europe centrale à l'économie de marché.

La situation économique de l'Union européenne est également affectée par des réalités économiques, par la conjoncture ainsi que par le climat qui influe sur l'investissement et les entreprises. À Bruxelles, la bureaucratie cause régulièrement de sérieuses difficultés ce qui restreint l'efficacité des institutions démocratiques. Jusqu'à présent, la politique étrangère européenne n'a pas porté ses fruits. La crise politique qui s'éternise en Yougoslavie et l'absence de volonté politique est aussi un bon exemple.

10. C. FLAESCH-MOUGIN, «Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne : à la recherche d'une politique externe de l'union», *Cahiers de droit européen*, Rennes, 1993, n° 3-4, p. 351.

11. *Idem*.

12. *Ibid*.

Ce qu'on ne peut pas ignorer, ce sont les divergences de vues persistantes entre certains pays de l'Union. D'abord, il y a l'esprit séparatiste des Britanniques, le particularisme des Allemands, le protectionnisme des Français. Le séparatisme de la Grande-Bretagne se manifeste dans ses prises de position sur les questions sociales ce qui explique qu'elle n'ait pas signé la charte sociale, incluse dans le traité de Maastricht. Par ailleurs, il est évident que les Allemands tiennent à leur particularisme, comme en fait foi l'unification de leur pays qui a causé des problèmes financiers à l'Union. La République fédérale, en défrayant les coûts du processus de transition de l'ancienne Allemagne de l'Est, en plus d'entamer le budget de l'Union européenne, exige de celle-ci qu'elle finance l'unification allemande. Ce qui suppose une augmentation des taxes non seulement en République fédérale allemande mais aussi dans les autres États de l'Union. Quant à la France, elle a adopté une attitude protectionniste surtout pendant les négociations sur la libéralisation du commerce international lors du règlement de l'Uruguay Round du GATT.

Au sein de l'Union européenne, un an après l'implantation d'un marché intérieur unique, il y a encore des barrières juridiques, fiscales et techniques¹³. Pour que l'Union fonctionne avec plus d'efficacité, il faudrait éliminer toute restriction au niveau juridique, fiscal et concernant l'hygiène alimentaire et les problèmes phytosanitaires. La réforme visant à une politique agricole commune, qui a longtemps été considérée comme une des étapes prometteuses vers l'intégration de l'Europe, gêne en partie les progrès de l'Union européenne.

L'élargissement de l'Union européenne est un problème politique et géographique sérieux. L'Autriche, la Finlande et la Suède, qui jusqu'à présent ont appartenu à l'Association européenne de libre-échange, sont devenues le 1^{er} janvier 1995 des États membres de l'Union. Quant aux pays de l'Europe centrale, qui sont associés présentement, ils cherchent à adhérer pleinement à l'UE. Pour la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie, on croit qu'il faudrait les admettre comme membres de l'UE par un vote majoritaire. En ce qui concerne l'élargissement de la Communauté, les institutions européennes à caractère fédéral devraient faire montre de plus d'efficacité. D'ailleurs, les actions en vue de réaliser l'unité européenne devraient être rapides et fermes. Pour cela, il faudrait concentrer les efforts sur l'accord franco-allemand qui devrait agir comme catalyseur et enclencher des progrès dans les autres pays de l'Union.

L'effondrement du communisme, la réunification des deux Allemagne et la restructuration économique qui a cours actuellement en Europe centrale, ont eu des répercussions sur la crise de l'Union européenne. Par suite de l'unification de l'Allemagne, un certain nombre de problèmes ont non seulement nui à son économie, mais aussi à celle de l'Union dans son ensemble. Au début, il a semblé que l'Allemagne s'adaptait rapidement et assez bien aux

13. Voir Bilan d'un an de fonctionnement du marché intérieur «Europe», 18 mars 1994, Documents n° 1875/76.

changements. Mais le court laps de temps qu'on avait prévu pour le nivellement économique de l'Est et de l'Ouest s'est prolongé de beaucoup. Cette erreur dans les prévisions est attribuable à une analyse incorrecte de l'économie est-allemande et à la surévaluation du taux de conversion du mark est-allemand en regard du mark ouest-allemand, à la perte de marchés faciles en Europe de l'Est et à des problèmes sociaux engendrés par l'augmentation du chômage. Les deux derniers facteurs ont entraîné la destruction totale de l'outillage de production est-allemand, qui, en se mesurant à ceux très efficaces de l'Allemagne et de l'Europe de l'Ouest, devait se révéler presque nul et non concurrentiel. Passé ce choc, l'Allemagne de l'Est, plutôt que de relancer rapidement son économie, est devenue une des causes de la crise économique qui a sévi en Allemagne et en Europe de l'Ouest au début des années 1990.

Durant cette période, les pays de la Communauté européenne ont commencé à se ressentir du volume croissant de marchandises provenant de l'Europe centrale. Ceci résultait entre autres de l'entrée en vigueur en 1992 de l'accord d'association intérimaire de la CE avec la Pologne, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, plus tard de celui conclu avec la Roumanie et la Bulgarie, et d'un élargissement des relations économiques avec ces pays. Avec l'accroissement des échanges commerciaux, le nombre des accords de coopération scientifico-technique et pour l'obtention de capitaux, a aussi augmenté. Les sociétés à capitaux mixtes et les *joint ventures* sont apparus. Et puis, la Communauté européenne a aussi commencé à affecter des fonds pour moderniser l'industrie et l'agriculture, pour développer l'infrastructure et le secteur des services en Europe centrale. Elle a aussi multiplié ses contacts en ce qui concerne la formation des travailleurs.

Toutes ces actions ont affecté quelque peu le fonctionnement de la Communauté. En intensifiant son processus d'intégration, la Communauté a été forcée jusqu'à un certain point d'élargir ses relations économiques avec les pays d'Europe centrale qui venaient juste de restructurer leur économie – des relations auxquelles elle n'était pas préparée et qu'elle ne pouvait pas prévoir. Les pays de l'Europe centrale ont alors demandé un meilleur accès au marché de la Communauté pour les marchandises occupant une place significative dans leur structure d'exportation, et qui dans ce cas leur confère une relative supériorité. À cette époque, la CE avait des difficultés d'ordre économique, mais elle devait en théorie selon les «accords européens» ouvrir ses marchés. En pratique, elle a introduit à quelques reprises des mesures restrictives pour en fermer l'accès.

Les changements structurels amorcés dans les pays d'Europe centrale ont incité l'Union européenne à prévoir pour ceux-ci une aide financière sous diverses formes. Des programmes pour l'industrie, l'agriculture, les services ont été mis sur pied, et des représentants de l'Union ont participé au perfectionnement des travailleurs déjà employés. Dans le bilan de fonctionnement de 1993 sur les rouages du marché intérieur, les activités financières de la Communauté dans 27 pays du Tiers monde incluant ceux d'Europe centrale étaient présentées à part. Il a été établi que le secteur des services financiers

faisait partie des nouveaux accords concernant les services sous le titre officiel d'Accord général sur le commerce de services (AGCS), résultat de l'Uruguay Round du GATT¹⁴ qui s'est terminé le 15 décembre 1993. L'Union européenne, elle aussi dans sa période de transition, mènera les négociations dans le domaine des services financiers, soit dans six mois de l'application de l'Accord. On a insisté sur le fait que le Comité des Communautés européennes faisait des efforts pour libéraliser les règles permettant à certains pays du Tiers monde d'avoir accès aux marchés financiers tout en respectant leurs accords intérieurs¹⁵. En 1993, la Commission des Communautés européennes a aussi négocié avec plusieurs pays d'Europe centrale la question d'autoriser le trafic fluvial avec certains de ces pays pour que ces derniers aient accès au marché de l'Union. On a aussi présenté des propositions pour le développement du transport routier dans les pays d'Europe centrale, et le 1^{er} septembre 1993 un accord sur le transport a été conclu avec la Slovénie¹⁶.

En analysant les problèmes de coopération de la Communauté européenne ultérieurs au traité de Maastricht, on devrait tenir compte du fait que la politique extérieure actuelle, qui inclut la politique de sécurité, est la continuation de la politique de coopération et de développement dont les objectifs avaient été énoncés dans le traité de Rome. En examinant les visées de la politique extérieure et de sécurité commune de l'UE, il ressort manifestement qu'elle est un outil sûr pour les fédéralistes. En effet, la nouvelle politique extérieure a remplacé officiellement la politique de coopération et de développement¹⁷.

Toutefois, le traité de Maastricht a doté la Communauté de compétences externes pour le parachèvement de l'union économique et monétaire. Ceci concerne par exemple les critères que la Communauté devrait respecter tout en réalisant cette union qui aura besoin en premier lieu d'une discipline monétaire et budgétaire très stricte. À très court terme, une des tâches les plus importantes de l'Union européenne sera d'instaurer une monnaie unique et une politique commune de défense. Même si les forces d'unification sont encore chancelantes après le traité de Maastricht, l'Europe de l'Ouest n'abandonne pas ses efforts car elle croit pouvoir encore faire des progrès.

À ce moment-là les pays d'Europe centrale ont réclamé avec de plus en plus d'insistance l'adhésion à l'Union européenne. La Hongrie (1^{er} avril 1994) et la Pologne (8 avril 1994) soumettaient leur demande officielle pour adhérer à la Communauté. La République tchèque et la Slovaquie avaient l'intention d'en faire autant. De plus, il y a eu des discussions sur le libre-échange avec les pays baltes; la Bulgarie a, quant à elle, décidé d'accélérer son intégration à l'économie de l'Europe de l'Ouest. Les négociations promettaient d'être beaucoup plus complexes que celles qui s'étaient déroulées avec la Scandinavie et

14. Les négociations finales de l'Uruguay Round du GATT ont été signées officiellement le 15 avril 1994 à Marrakech au Maroc.

15. Voir Bilan d'un an de fonctionnement..., *op. cit.*

16. *Ibid.*

17. C. FLAESCH-MOUGIN, *op. cit.*, p. 352.

l'Autriche, des pays plus riches fonctionnant depuis quelque temps déjà avec une économie de marché. L'argument selon lequel ces pays n'ont pas de frontière commune avec la Russie n'est pas très solide puisque la Finlande a une frontière limitrophe avec ce pays¹⁸.

Au début de 1994, l'Union européenne n'a toujours pas décidé du nombre de pays qu'elle accepterait dans son sein. Comptera-t-elle 16, 20 ou 24 États membres? Dans l'Union on a dit craindre d'abord la Pologne et la Hongrie à cause de leur grand potentiel agricole. Lors des négociations, on tiendra compte surtout des questions liées à l'agriculture. Quant à savoir si les pays d'Europe centrale adhéreront à l'Union européenne, les questions relativement à une politique agricole commune seront un problème délicat à résoudre. On croit que les négociations ayant trait à l'adhésion de ces pays à la Communauté pourraient commencer en 1996 et que ce changement pourrait avoir lieu à la fin du siècle. Le président de la Commission des Communautés européennes, Jacques Delors, a proposé d'accorder une aide technique à ces pays pour les aider à prendre leur place dans le commerce mondial, surtout dans les exportations de produits agricoles. Par ailleurs, le commissaire des questions d'agriculture, René Steichen, a reconnu que les pays d'Europe centrale devraient fonctionner dans un système de stabilisation des prix pour les produits agricoles.

Entre-temps, les fermiers polonais obtenaient au début de 1994 des crédits agricoles pour la somme de 19 millions d'écus (environ 135 millions de francs) en vertu du programme d'aide «Agroline» financé par l'Union européenne, un des volets de l'Opération PHARE (Pologne/Hongrie : Assistance à la restructuration des économies). Dans le cadre de cette opération conçue expressément pour l'Europe de l'Est, l'Union européenne a aussi débloqué 30 millions d'écus pour fournir une aide technique aux fermiers polonais conformément à l'accord signé le 18 mars 1994 à Varsovie. Cet argent devrait permettre aux agriculteurs polonais d'atteindre les normes valides au sein de la Communauté, de créer un fonds de sûreté pour les crédits agricoles, de créer de nouveaux types de fermes coopératives, et de réorganiser les fermes d'État.

Il faut remarquer aussi que de 1989 à 1994, la production agricole de la Pologne a diminué de 2 %. Pour 1993 seulement, elle a chuté de 13 %, ce qui reflète un déclin dans la demande intérieure pour des produits agricoles tels que la viande, les œufs et les produits laitiers, une situation jugée inquiétante par l'Union européenne.

C'est précisément à cette époque que les produits agricoles et de ferme provenant de la Communauté exportés vers l'Europe centrale, ont augmenté. Comparativement à 1992, la France a exporté en 1993 vers l'Europe de l'Est 12,6 % de plus de produits agricoles (soit 8,1 milliards FF) comparativement à 7,1 milliards en 1992¹⁹. Il en a été de même pour l'Allemagne dont les

18. Cet argument a été utilisé dans le message «La lettre des pays de l'Est», 17 mars 1994, n° 81, p. 2.

19. «La lettre des pays de l'Est», 31 mars 1994, n° 82, p. 4.

exportations de produits agricoles et de ferme ont augmenté sensiblement. Selon le rapport, pour les neuf premiers mois de 1993, comparativement à la même période en 1992, elles avaient augmenté de 15,5 %. Les ventes en Europe de l'Est de produits allemands totalisaient 2,6 milliards DM, durant les neuf premiers mois de 1993, en regard de 2,2 milliards DM pour 1992 pour la même période. L'augmentation du volume des exportations était encore plus élevée soit 3,5 millions de tonnes de produits livrés pendant les neuf premiers mois de 1993 contre 2,1 millions de tonnes à la même époque en 1992, soit une augmentation de l'ordre de 69,5 p.cent.

La plus haute augmentation d'exportations de produits agricoles provenant de la RFA s'est traduite par des échanges commerciaux avec la Pologne où les ventes de produits allemands en 1993 ont été de 42,8 % plus élevées qu'en 1992, soit de 687 millions DM. En ce qui touche le volume, la Pologne en achetant 1,58 million de tonnes de produits agricoles, était le plus grand acheteur de produits allemands. Suivaient la République tchèque, la Slovaquie, (254 000 tonnes pour 258 millions DM), puis la Hongrie (96 000 tonnes pour 169 millions DM) et l'Ukraine (164 000 tonnes pour 66 millions DM). Toutefois, la Russie est le pays qui importe le plus de produits agricoles allemands, où l'Allemagne a accru ses exportations en 1993 de 4,3 % comparativement à 1992, soit pour le chiffre de 1,44 milliard DM²⁰.

Soulignons aussi que la Pologne a enregistré pour la première fois en 1993 des importations nettes de produits agricoles, phénomène causé notamment par l'instauration d'une taxe de 6 % que le gouvernement polonais a imposée en 1994 sur les produits agricoles importés. La question de savoir s'il faut protéger l'agriculture en Pologne est un problème dont on parle beaucoup. Le plus souvent cependant, la protection de l'agriculture dans son ensemble, est perçue à tort comme une mesure pour protéger certains produits avec lesquels la Pologne peut être concurrentielle dans l'Ouest y compris sur les marchés de la Communauté européenne. Cette façon de protéger l'agriculture nationale se fait partout dans le monde sauf en Nouvelle-Zélande et en Argentine. Donc, si des pays à l'économie nettement plus forte que celle de la Pologne et aussi de l'Union européenne prennent divers moyens pour aider leur agriculture, il est justifié que la Pologne soit en mesure de protéger certains de ses produits, d'autant plus que l'agriculture polonaise traverse une période exceptionnellement difficile à cause surtout des coûts de la restructuration économique.

«Les Accords européens» sur la Pologne et la Hongrie sont entrés en vigueur en 1994. Au début de 1994, la République tchèque et la Slovaquie continuaient d'appliquer l'accord transitoire de 1992, tandis que la Roumanie et la Bulgarie se conformaient aux accords transitoires de 1993. Dans le secteur de l'industrie automobile, les accords prévoyaient qu'en période de transition les pays fabriquant des voitures pouvaient recourir à des barrières douanières. En tenant compte de l'importance capitale du commerce extérieur

20. «La lettre des pays de l'Est», 17 mars 1994, n° 81, p. 4.

pour les pays d'Europe centrale en train de passer à l'économie de marché, la CE a pris la décision au sommet européen de Copenhague en 1993 d'abolir les tarifs douaniers sur la plupart des produits industriels venant de ces pays dès le 1^{er} janvier 1995²¹ et non à compter du 1^{er} janvier 1997 comme le stipulaient à l'origine les accords²². Cela signifiait que les pays d'Europe centrale avaient été obligés, conformément aux «Accords européens», de modifier le calendrier prévoyant l'élimination de leurs barrières commerciales sur les marchandises venant de l'Union européenne, y compris pour les voitures. Au sujet de l'importation d'automobiles vers la Pologne, ces barrières devraient être supprimées aussi tôt que l'an 2000, et non en 2002.

Eu égard aux nouvelles tendances commerciales, certains pays de la Communauté ont commencé à établir des contrats selon les termes de 1994 pour faire le commerce d'automobiles fabriquées dans les pays de l'Union européenne pour les années 2001 et 2002 en tenant compte de l'abolition des barrières commerciales prévues à ce moment-là. En même temps, le Comité des Communautés européennes garantissait une application pratique de leurs décisions avec lesquelles les fabricants de voitures de l'Union pouvaient anticiper – à cause des préférences tarifaires²³ – des profits substantiels dans un avenir rapproché.

Alors qu'elles tentaient d'adhérer à l'Union européenne, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie ont d'un commun accord décidé d'accélérer la libéralisation de leur commerce dans le cadre de l'Association de libre-échange des pays d'Europe centrale (CEFTA). Il a été entendu qu'il fallait créer une zone de libre-échange en cinq ans et non en huit ans comme il avait été d'abord prévu. De plus, les pays du Visegrad ont décidé d'entamer des négociations sur le commerce des produits agricoles qui n'ont pas encore été inclus dans l'accord.

Les pays du Visegrad ne possèdent que 30 % du revenu des pays de l'Union européenne. Leur adhésion à l'Union implique des coûts majeurs. Selon des calculs pertinents, on évalue que l'adhésion de ces pays coûterait à la Communauté 63,6 milliards d'écus et que son financement obligerait les pays de l'Union à augmenter leurs dépenses de 60 %. Deux importants groupes de pression s'y sont opposés immédiatement en Europe : les régions pauvres et les fermiers qui reçoivent ensemble 80 % du budget de l'Union. On estime alors qu'ils vont interdire aux pays de l'Europe centrale de devenir membres de l'Union tant qu'ils ne seront pas assez riches, et aussi longtemps que leurs activités dans le secteur agricole ne sera pas réduite.

Pour obtenir des subsides, les gains par tête d'habitant de la région doivent être inférieurs à 75 % de la moyenne européenne. Si l'augmentation

21. Le 1^{er} janvier 1996 est la date fixée pour la Roumanie et la Bulgarie. Voir «Europe», 25 février 1994, Documents n° 1872.

22. Pour la plupart des produits industriels, les barrières douanières de la Communauté ont été fixées à un niveau conséquent avec le moment où les accords sont entrés en vigueur.

23. Voir Le «Mémoire de Bangemann» sur la compétitivité et les perspectives de l'industrie automobile, «Europe», Documents n° 1872, 25 février 1994.

dans les pays de l'Union s'élève à 2 %, et à 6 % en Europe centrale, elle surpassera la moyenne de 75 % de l'Union seulement dans vingt ans. Si l'augmentation ne représente que 4 %, alors pour arriver à ces niveaux, il faudra attendre trente ans au moins.

Si les pays d'Europe centrale participaient au programme européen de politique agricole commune, il faudrait que l'Union dépense 47 milliards de dollars en l'an 2000. L'augmentation des gains ne changera guère, car les fermiers d'Europe centrale pourraient bien être aussi productifs que ceux du Danemark ou de la France. En plus, les représentants des pays de l'Europe centrale obtiendraient plus de votes au sein du Conseil que les quatre pays pauvres de l'Union (Espagne, Portugal, Irlande, Grèce).

On s'attend aussi à ce qu'entre trois et six millions de personnes originaires d'Europe centrale émigrent dans les pays de l'Union européenne, surtout en Autriche et en Allemagne, ce qui peut engendrer beaucoup de problèmes. L'immigration de travailleurs peut aussi accélérer le processus d'intégration comme cela s'est produit lors de la réunification de l'Allemagne.

Richard E. Baldwin a préconisé la formation de l'AAA («Association des pays liés par les accords d'association»), une structure institutionnelle plus pragmatique dont l'objectif serait d'amener l'Union à s'engager plus intensément dans l'intégration à court et à moyen terme. Les États membres de l'AAA seraient les pays signataires des accords d'association avec l'UE. Pour ceux d'Europe centrale, il s'agirait d'avoir un meilleur accès dans l'Est que les firmes de l'Europe de l'Ouest. Le principe de l'AAA serait d'étendre la libéralisation du commerce à tous les États associés. Les industries, dont le siège social se trouverait dans un des pays de l'AAA, pourraient après une période de transition vendre des marchandises exemptes de droits sur le marché d'un autre État membre de l'AAA. La «gestion» aiderait à régler les problèmes économiques, faciliterait le commerce des biens et des services, la libéralisation des transferts de fonds, l'application des règles de concurrence et le recours aux aides gouvernementales et juridiques.

On élabore aussi des plans pour introduire des phases intermédiaires entre le stade de l'association et celui de l'adhésion complète à l'Union. L'un de ceux-ci s'appellerait l'Organisation pour l'intégration de l'Europe (OIE) qui permettrait aux pays de l'Union et à ceux de l'Europe centrale d'instaurer une zone de libre-échange commune, en excluant les produits agricoles, les transferts monétaires et les droits de vote ainsi que les questions relatives à l'immigration. Ces deux structures, l'AAA et l'OIE, permettraient la création d'un système commercial pan-européen de commerce en trois cercles concentriques. L'ouverture de ce marché à des pays tels que la Biélorussie, l'Ukraine, la Moldavie ou la Russie reste très incertaine à l'heure actuelle pour des raisons politiques.

On peut être d'accord avec ces propositions si leur réalisation accélère la véritable intégration d'Europe centrale au sein de l'Union européenne. Aussi

longtemps que les pays d'Europe centrale seront exclus de l'Union européenne, ils seront privés des avantages que procure l'union douanière. En effet, les mesures antidumping peuvent toujours être appliquées en vertu de l'article VI du GATT, ou alors ce seront les clauses de sauvegarde conformément à l'article XIX. Voilà pourquoi il est vital pour les pays d'Europe centrale de devenir membres à part entière de l'Union européenne. Cette question pourrait être résolue dans une perspective politique, et pas uniquement sur le plan économique comme cela s'est fait pour réunifier l'Allemagne.

[Traduit de l'anglais]